verkenners
KOP VAN
DE VELUWE

Samen voor de Kop van de Veluwe

EEN PLEIDOOI VOOR ACTIE!

Advies Verkenners
Kop van de Veluwe

Januari 2020

verkenners
KOP VAN
DE VELUWE

Inhoudsopgave

De kop van de Veluwe 3

Verkenning 4

Pleidooi voor actie! 5

Opgavegerichte strategische samenwerking 7

Schakelen tussen schalen 10

Betekenisvol zelfstandig blijven 11

De vrijblijvendheid voorbij 12

Adviezen 14

Bijlagen 15

1. Achtergrondinformatie over gemeenten en de opgaven in de regio 16
2. Doel en werkwijze Verkenners 18
3. Geraadpleegde bronnen en geïnterviewde personen 21

Colofon

Samen voor de kop van de Veluwe – een pleidooi voor actie!
Advies van de Verkenners Kop van de Veluwe
Januari 2020

Opdrachtgever: Provincie Gelderland

Verkenners Kop van de Veluwe:
- prof. dr. Michiel Herweijer
- Mr. Ella Schadd - De Boer
- Marcel Benard MSc CMC (secretaris)

Uitgegeven door Lysias Advies (www.lysiasadvies.nl)
Vormgeving: Creativetack

Voor meer informatie over de rapportage: marcelbenard@lysiasadvies.nl

De kop van de Veluwe

In de Kop van de Veluwe ligt een fraai ensemble van kleine kernen te midden van het groen, omlijst door het water van de IJssel en het Veluwemeer. Het gebied omvat twee Hanzesteden, een bovenlokaal bedrijventerrein, agrarisch gebied en schitterende natuur. De Kop van de Veluwe wordt doorkruist door de snelwegen A28 en A50 en de spoorlijn van Amersfoort naar Zwolle: als de regio Zwolle de logistieke poort naar het noorden is, is dit deel van Gelderland de poort naar de regio Zwolle.

Mensen wonen graag in dit gebied. Je woont er prachtig en je kunt er heerlijk recreëren. En in de regio die de vierde economische regio van Nederland is, is genoeg werk te doen. De arbeidsmoraal is hoog en men weet van aanpakken. Niet voor niets typeert het onderzoek Kracht van Oost dit gebied als een 'parel'. Creatieve ondernemers, vooral in het midden- en kleinbedrijf, maken samen met vooral praktisch geschoolde medewerkers innovatieve producten.

Hoewel het gebied van een afstand misschien een eenheid lijkt – "bible belt" – zijn voor de mensen in het gebied duidelijke grenzen waarneembaar: de 'bult' van de Veluwe maakt dat Heerde zich anders oriënteert dan Nunspeet. De Hanzesteden Elburg en Hattem kennen andere vraagstukken dan het meer landelijke Oldebroek.

Verkenning

De Kop van de Veluwe. Naar dit gebied hebben wij een verkenning mogen uitvoeren. De opdracht voor onze verkenning naar de toekomst van de gemeenten kende als aanleiding dat het college van Gedeputeerde Staten een aantal knelpunten signaleerde bij gemeenten, waar maatschappelijke opgaven vragen om een snelle en adequate oplossing. In die context heeft GS met een aantal gemeenten gesprekken gevoerd. Als resultaat van die gesprekken werd besloten een verkenning te starten naar de opgaven in het gebied van de vijf gemeenten die tot de regio Zwolle behoren (naast de gemeenten Hattem, Heerde, Elburg en Oldebroek ook Nunspeet, dat al neigde naar deelname aan de regio Zwolle en daartoe inmiddels besloten heeft). Ook Epe was in beeld, maar die gemeente weigerde op bestuurlijk niveau deel te nemen aan de verkenning. Wij betreuren het dat we niet op bestuurlijk niveau met Epe hebben kunnen spreken.

Onze verkenning was niet het eerste onderzoek in dit gebied.

De afgelopen jaren deden de commissie De Graaf (Sterk Bestuur in Gelderland) en Geert Jansen (De kunst van het verbinden, over samenwerking in de Noord-Veluwe) onderzoek naar (een deel van) de gemeenten in de kop van de Veluwe. Tijdens onze verkenning hebben we geconstateerd dat deze eerdere onderzoeken effect hebben gehad. In reactie op het rapport van de commissie De Graaf, besloot Heerde bijvoorbeeld te kiezen voor een eenduidige oriëntatie op samenwerking in de noord-zuidlijn. En in reactie op de adviezen van Geert Jansen werd de samenwerking in de relatief zware Regio Noord-Veluwe omgevormd tot de lichtere, netwerkachtige Samenwerking Noord-Veluwe[1].

Desondanks heeft de provincie nu opnieuw opdracht gegeven voor een verkenning, vanuit een zekere zorg voor de kwaliteit van de gemeenten in dit gebied. De zorg voor de kwaliteit van het openbaar bestuur is immers een kerntaak van de provincie. De provincie stelt daar zelf over[2]:

> *Vanuit onze zorgplicht voor de kwaliteit van het openbaar bestuur werken we samen met onze partners aan sterk bestuur in Gelderland. Niet omdat sterk bestuur een doel op zich is, maar omdat het een middel is om als overheid de maatschappij zo optimaal mogelijk te bedienen. Samen met gemeenten en regio's willen we werken aan een sterk Gelders bestuur dat:*
> - *zijn wettelijke taken goed uitvoert*
> - *goed samenwerkt*
> - *de maatschappelijke opgaven voorop zet*
> - *financieel gezond is*
> - *inspeelt op actuele ontwikkelingen*
>
> *Bij het werken aan dit sterk bestuur staan voor ons de volgende uitgangspunten centraal: we handelen vanuit de opgave, we hanteren maatwerk, we delen kennis, we zijn partner en we kijken kritisch naar onszelf. Deze uitgangspunten kennen voor ons geen hiërarchie.*

[1] Bij dit laatste samenwerkingsverband werd recent geconstateerd dat de gekozen juridische constructie niet meer paste bij de ontwikkeling van de strategische agenda, maar de samenwerking bij beleidsontwikkeling en uitvoering wordt gecontinueerd.
[2] Provincie Gelderland. (2018). Sterk bestuur voor de opgaven van morgen: Een tussenbalans en vooruitblik op het programma Sterk Bestuur.

Verschillende decentralisaties hebben het takenpakket van gemeenten verzwaard, zonder dat daar altijd voldoende middelen tegenover staan. De vraag is: zijn gemeenten opgewassen tegen de taken waarvoor zij staan?

Bij onze Verkenning waren daarom de vragen leidend: welke opgaven komen op gemeenten af? In welke speelveld acteren gemeenten daarbij? En wat vraagt dit van gemeenten en de provincie in dit gebied?

Pleidooi voor actie!

Onze verkenning komt op een mooi moment. Er is ruimte voor verandering nu de Samenwerking Noord-Veluwe wordt beëindigd. En met de toetreding van Nunspeet tot de Regio Zwolle ontstaat momentum om de regionale opgaven gezamenlijk op te pakken. Ons advies is nu vooral om dat momentum te benutten.

Daarom bevat de titel van ons advies een oproep aan de gemeenten. Er is ambitie en kracht aanwezig in het gebied, maar soms worden zaken nog te vrijblijvend ingevuld. Verschillen in urgentiebeleving, in oriëntatie en in beelden over het gewenste (of gevreesde) eindpunt van samenwerking staan een daadkrachtige samenwerking nog te veel in de weg. Daarmee worden kansen gemist om de kwaliteit van dienstverlening aan burgers te vergroten, kwetsbaarheden weg te nemen en (onnodige) kosten te besparen. Een op onderdelen verdergaande samenwerking tussen gemeenten – ook als dat niet organisch groeit – is nodig om versnelling te bereiken en resultaten te boeken.

Op het eerste gezicht is het beeld niet direct zorgwekkend. Gemeenten vervullen hun rol als lokaal bestuur naar behoren, er bestaat goed contact met de lokale gemeenschappen. Natuurlijk kan zo'n gemeente slechts een lager salaris bieden dan een provincie of centrumgemeente. Daar staat tegenover dat het werken in een kleinere gemeente veel variëteit en verantwoordelijkheid met zich meebrengt; per saldo zijn er geen problemen om functies vervuld te krijgen en de gemeente Nunspeet is zelfs verkozen tot 'beste overheidswerkgever'. Op bestuurlijk en ambtelijk niveau wordt geparticipeerd in diverse regionale samenwerkingsverbanden die ten dienste staan van de inwoners – zo trekt Oldebroek de Regionale Energiestrategie en de samenwerking op jeugdbeleid in de regio Noord-Veluwe, zorgen Elburg en Hattem op respectievelijk bestuurlijk en ambtelijk niveau voor coördinatie van de gemeenten in de Regio Zwolle en Heerde levert de ambtelijk projectleider voor de transformatie van de Cleantechregio. De meerjarenbegrotingen zijn in evenwicht. Ook is er naar het oordeel van de Verkenners sprake van bestuurlijke stabiliteit. Bovendien zien we dat de verschillende besturen visie hebben op hun rol in de regio, reflecteren op hun eigen effectiviteit en daarop actie ondernemen.

Maar wie verder kijkt, ziet dat gemeenten met

deze prestaties niet achterover kunnen leunen. Er zijn kwetsbaarheden en nieuwe opgaven komen op gemeenten af. Tijdens onze verkenning zijn we concreet de volgende opgaven tegengekomen:

- De Regio Zwolle kent een woningbehoefte van 35.000 woningen waarvan een deel in dit gebied zou moeten landen, te midden van een Natura2000 gebied met alle vraagstukken op het gebied van stikstof van dien. Transformatie van diverse functies naar woningbouw is nodig, maar in deze context beslist niet eenvoudig.

- Ook voor de Regionale Energiestrategie stelt het gebied beperkingen aan wat er mogelijk is. Oplossingen voor de realisatie van voldoende duurzame energie moeten mede in de verbinding tussen verschillende RES-regio's worden gevonden.

- De afstemming tussen vraag en aanbod op een inclusieve arbeidsmarkt, met een grote behoefte aan (onder meer) technisch geschoold personeel tegen de achtergrond van een vergrijzende bevolking.

- Veranderende mobiliteitsbehoeften: doorstroming op de A28 en de A50, groeiende behoefte aan (snel)fietsverbindingen voor dagelijks en recreatief gebruik, de komst van elektrische (en in de toekomst zelfrijdende) auto's en de toenemende druk op de treinverbindingen.

- De introductie van de omgevingswet, met alle verplichtingen ten aanzien van de (digitale) inrichting van het proces van vergunningverlening.

- De mogelijkheden die het gebruik van big data bieden voor een betere ondersteuning van inwoners, maar ook de noodzaak van veiligheidsmaatregelen om dit op een goede manier te doen.

- Er is nog weinig zicht op waar de kwetsbaarheden liggen op het terrein van ondermijning.

Stuk voor stuk uitdagingen die het uiterste vragen van gemeenten. Dat vraagt erom de handen ineen te slaan!

Opgavegerichte strategische samenwerking

Om ten volle in te spelen op maatschappelijke kansen en uitdagingen is **strategische samenwerking** op een groter schaalniveau dan deze vijf gemeenten van belang. De Regio Zwolle is voor deze gemeenten een natuurlijke verbinding, omdat deze aansluit bij de maatschappelijke oriëntatie van de inwoners. De Regio Zwolle presenteert zich als de vierde economische regio en is de afgelopen jaren uitgegroeid tot een gewaardeerd samenwerkingsverband van overheden, bedrijfsleven en onderwijs- en onderzoeksinstellingen. De agenda van de Regio Zwolle is recent herzien en bevat de volgende ambities, verdeeld in vijf thema's:

Uitwerking vraagstukken agenda Regio Zwolle

Economie	Onze economie floreert - met respect voor het ecologisch plafond - op topniveau, heeft een hoog aanpassingsvermogen en betrekt zoveel mogelijk mensen in het arbeidsproces.	Succesvolle sectoren Kansrijke sectoren Veelbelovende trends
Menselijk Kapitaal	Inwoners van Regio Zwolle kunnen zich ontplooien, kunnen mee in de zich dynamisch ontwikkelende samenleving, doen wat ze kunnen en ervaren dat als zinvol en bevredigend.	Beschikbaarheid Wendbaarheid Inclusiviteit
Leefomgeving	In Regio Zwolle woon en leef je met plezier in een veilige en gezonde omgeving, je komt graag in de regio recreëren.	Gezondheid Veiligheid Hoogwaardige voorzieningen
Bereikbaarheid	Regio Zwolle is goed bereikbaar via het net van rail, water en wegen. Steden en kernen zijn snel toegankelijk en je hebt overal een snelle digitale verbinding.	Verbinding extern Verbinding intern via weg, spoor, water, lucht, digitaal
Energie	Regio Zwolle speelt proactief in op de toekomst door innovatieve manieren van energietransitie en klimaatadaptatie.	Duurzame ontwikkeling • Energietransitie • Klimaatadaptatie • Circulariteit

Voor afwegingen op het gebied van economie, arbeidsmarkt, bedrijventerreinen, woningbouw en bereikbaarheid is een benadering vanuit het *daily urban system* van de regio Zwolle het logische kader[3]. We adviseren de gemeenten daarom de focus voor de samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en onderwijs/onderzoek ook volledig te beleggen op het niveau van de Regio Zwolle. Dat betekent dat de bestaande samenwerking in het kader van de Diamant van Midden-Nederland[4] binnen de regio Zwolle kan worden ingebed. Zorg voor een goede borging van waardevolle partners, relaties en initiatieven vanuit de Diamant van Midden-Nederland in het verband van de Regio Zwolle.

Daarbij is het van belang dat er opgave-gericht wordt gewerkt, zoals Minister Kajsa Ollongren onlangs op 1 april in het stadhuis van Zwolle betoogde. Zij sprak over *"het zetten van een stip op de bestuurlijke horizon. Die stip zal niet over de bestuurlijke structuur gaan, maar over de gewenste bestuurlijke cultuur en stijl. De mensen in het land vragen niet om een overheid die kibbelt over wie wat doet, maar om een overheid die concrete problemen oplost."*[5]

Vanuit deze oproep van de minister zien we een bijzondere rol weggelegd voor de provincie. In de gesprekken die we voerden kwam naar voren dat de provincie Gelderland de gemeenten in de Kop van de Veluwe in het verleden vaak heeft benaderd vanuit de toezichtsrol. In dit verband werd door de gemeenten Heerde en Hattem ook gewezen op de woordkeus van de brief waarin de provincie de komst van de Verkenners aankondigde en refereerde aan bepaalde zorgen.

Er is echter alle reden dat de provincie Gelderland het gebied – de Kop van Veluwe en de regio Zwolle – benadert vanuit een samenwerkende rol als partner. Dit is geheel in lijn met de door de provincie uitgesproken ambities en de rol die de provincie ook in andere regio's speelt bij de ontwikkeling en bekostiging van projecten. Een dergelijke actieve rol zou volgens de Verkenners heel goed passen in de Regio Zwolle en daar is nu ook momentum voor. Het gaat er dan concreet om dat de provincie zich bestuurlijk en ambtelijk niet alleen vanuit 'Krachtig bestuur' tot het gebied verhoudt, maar ook binnen de diverse inhoudelijke portefeuilles (economie, ruimte, energie, natuur, verkeer & vervoer, ...) actief vanuit partnerschap meedenkt over de realisatie van opgaven in de regio.

[3] Op de positie van Heerde en de samenwerking met de Cleantechregio komen we hierna terug.
[4] De Diamant van Midden-Nederland is een kennis- en netwerkplatform voor overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen in de regio Noord-Veluwe.
[5] Zie: Regionale ontwikkeling: opgave gericht samenwerken, in: Bestuurswetenschappen, jrg. 73, nr.4, december 2019.

Dit partnerschap kan worden geoperationaliseerd via intensivering en verbreding van het contact tussen de regio en de provincie. We zien daarvoor de volgende mogelijkheden:

1. In de eerste plaats betekent het dat de bestuurders en projectleiders van de Regio Zwolle ook eenvoudig contact kunnen leggen met de gedeputeerden en ambtelijke afdelingen op het vlak van energietransitie, infrastructuur, economische ontwikkeling, zodat specifieke vragen naar beleidsruimte[6] kunnen worden geadresseerd.

2. In de tweede plaats kan de provincie van betekenis zijn door strategische ontwikkelcapaciteit in te zetten ten behoeve van de gezamenlijke ontwikkeling van een agenda. De wat kleinere gemeenten in de Kop van de Veluwe zitten vooral te springen om dergelijke ontwikkelkracht. In dat verband adviseren de Verkenners aan de provincie om de ontwikkeling van een investeringsvisie van de vijf Gelderse gemeenten in de Regio Zwolle met denkkracht en enthousiasme te ondersteunen, bijvoorbeeld door een programmamanager beschikbaar te stellen die voor de gemeenten en de provincie gezamenlijk trekt aan de investeringsvisie.

3. Sommige investeringen (infrastructuur, bodemsanering, maar ook een gebiedsontwikkeling zoals de herontwikkeling van bedrijventerrein 't Veen bij Hattem) zijn voor gemeenten te omvangrijk. Er wordt dan gezocht naar fondsen in Brussel en Den Haag. De provincie en de Regio Zwolle kunnen bij deze zoektocht en deze lobby voor financiële middelen zeer behulpzaam zijn. Dat in de rol van partner en meedenker. Ook de provincie zelf kan wellicht op onderdelen financiële bijdragen leveren.

4. Tot slot kan de provincie Gelderland zich ook financieel committeren aan de Regio Zwolle. Het is de Verkenners opgevallen dat de provincies Overijssel en Drenthe financieel participeren in de Regio Zwolle: de provincie Drenthe doet dat door de financiële (inwoner) bijdrage van gemeenten te matchen en de provincie Overijssel door de Human Capital Agenda van de regio Zwolle voor het hele gebied te financieren. De provincie Gelderland doet nog niet op deze manier mee en het zou door alle partners als een teken van commitment worden ervaren dat Gelderland wel een dergelijke stap zal zetten.

[6] Een recent positief voorbeeld is de opstelling van de provincie bij de verdeling van ontwikkelruimte voor bedrijventerreinen, waarbij voor dit gebied geaccepteerd is dat de relevante schaal om afwegingen te maken die van de regio Zwolle is. Iets vergelijkbaars is aan de orde voor de ontwikkeling van de woningbouw, waarbij de gemeenten in de Kop van de Veluwe een bijdrage kunnen leveren aan de vraag naar ca. 35.000 woningen in de regio Zwolle.

Schakelen tussen schalen

In de Kop van de Veluwe speelt een aantal opgaven. In bijlage 1 hebben we deze concreet geduid. Het is duidelijk dat de gemeenten voor verschillende opgaven staan en dat de gewenste samenwerking daarbij meerschalig is: er is niet één schaalniveau waarop alle opgaven kunnen worden opgepakt. De Verkenners duiden deze meerschaligheid positief. Samenwerking kan zo de inhoud van de taak volgen en daarin flexibel zijn. Dat vergroot de doelmatigheid en helpt bij het bouwen aan vertrouwen ('coalitions of the willing'), wat een cruciale succesfactor is voor effectieve samenwerking[7].

Dit gezegd zijnde, zien we wel dat er een onderdeel is waarop een logische indeling van regionale samenwerkingsverbanden aan kracht kan winnen. Dat betreft de samenhang tussen de arbeidsmarktregio en de economische samenwerkingsregio. Elburg en Nunspeet participeren (anders dan Hattem en Oldebroek) niet in de arbeidsmarktregio IJsselvechtstreek (Zwolle), maar in de regio Stedendriehoek en Noordwest Veluwe (Apeldoorn). Met het oog op de inhoudelijke samenhang tussen met name de *human capital agenda* en het beleid in de arbeidsmarktregio, adviseren wij dat Elburg en Nunspeet zich inspannen om aan te sluiten bij de arbeidsmarktregio IJsselvechtstreek. Heerde heeft in het kader van de toetreding tot de Cleantechregio juist recent een omgekeerde beweging gemaakt.

Daarmee hebben we gelijk een belangrijk gegeven geduid voor de positie van Heerde: deze gemeente participeert voor wat betreft strategische onderwerpen zowel in de Regio Zwolle als in de Cleantechregio. Dit is een bewuste keuze, ingegeven door de oriëntatie van de inwoners van Heerde zowel in noordelijke (Zwolle) als in zuidelijke (Apeldoorn) richting. De ambitie van Heerde is om in beide samenwerkingsverbanden volwaardig deel te nemen en mogelijk zelfs een scharnierfunctie te vervullen. In de gesprekken die we hebben gevoerd met voorzitter en secretaris van beide regio's hebben wij gevraagd of Heerde in die opzet slaagt. Hun antwoord – hoewel de toetreding van Heerde tot de Cleantechregio nog vers is – maakt duidelijk dat Heerde zich zowel bestuurlijk als ambtelijk goed laat zien. Inhoudelijk bestaat er wel enige overlap maar geen spanning tussen de agenda's van de Regio Zwolle en de Cleantechregio. De Cleantechregio heeft in de strategische agenda 2019-2023 doelstellingen geformuleerd, gericht op een duurzame / schone economische welvaart.

Voor veel andere samenwerkingsverbanden zijn de gemeenten via landelijk voorgeschreven regionale indelingen op elkaar aangewezen. Voorbeelden zijn de jeugdzorg en de Regionale Energiestrategie. Het valt bij deze indelingen op dat Heerde tamelijk consequent in een andere regio (Cleantechregio / Midden-IJssel) wordt ingedeeld dan de overige vier gemeenten (regio Noord-Veluwe). Dit met uitzondering van het sociaal domein, waarin Hattem samen met Heerde in de regio Midden-IJssel participeert.

[7] Zoals onder meer blijkt uit de recente studie van P.J. Klok, S.A.H. Denters, M.J.G.J.A. Boogers en M. Sanders. (2018). *Intermunicipal Cooperation in the Netherlands*: *The Costs and the Effectiveness of Polycentric Regional Governance.* In: Public Administration Review, Vol. 78, Iss. 4, pp. 527–536.

We zien in algemene zin dat colleges en raden op een goede manier invulling geven aan hun inbreng in de genoemde regionale verbanden. De jeugdzorg verloopt in Midden-IJssel (Oost Veluwe) aanzienlijk beter dan in de Noord-Veluwe. Dit is een conclusie uit Nijmeegs onderzoek[8], komt terug in de gesprekken en wordt onderbouwd door het visitatierapport van de VNG ten behoeve van de gemeente Elburg. Maar dit hebben de gemeenten ook zelf geconstateerd. Ze staan nu voor de keuze op welke manier zij hiermee willen omgaan. Met name de gelaagdheid in het opdrachtgeverschap voor de uitvoering van de inkoopsamenwerking (via een gastheerconstructie bij Ermelo die de taak vervolgens uitbesteedt aan de samenwerkingsorganisatie Meerinzicht) lijkt nodeloos gecompliceerd.

Voor alle vijf gemeenten, tenslotte, is de samenwerking in het programma 'Veluwe op Eén' belangrijk. De doelen van de Veluwe op 1 zijn vastgelegd in de 'Veluwe agenda' (september 2017). Het document formuleert als missie: *"In 2025 is de Veluwe de meest gastvrije bestemming van Nederland, waarin een hoge biodiversiteit voor flora en fauna in balans is met een unieke beleving van landschap, erfgoed, dorpen en steden. De vrijetijdseconomie is in 2025 gezond en het aanbod is optimaal gericht op de vraag van recreant en toerist."* In het programma werken 40 publieke en private partijen samen. Naast de gemeenten van de Kop van de Veluwe nemen de provincie en 16 andere gemeenten deel, waaronder Apeldoorn, Arnhem, Ede en Harderwijk. De algemene indruk is dat de energie er goed in zit bij deze samenwerking en dat de gemeenten en de provincie daarin hun rol op een goede manier invullen.

Betekenisvol zelfstandig blijven

Alle gemeenten benadrukken het belang van de eigen autonomie, het burgernabije contact en de bereikbaarheid voor inwoners. In de meeste gevallen wordt regionale samenwerking met andere gemeenten gezien als een middel om gemeentelijke taken op niveau uit te voeren, met behoud van de eigen autonomie. Alleen in de gemeente Oldebroek werd een iets andere mindset aangetroffen. Maar ook daar leeft het besef dat een bestuurlijke fusie alleen kans van slagen heeft wanneer de gemeenteraad van de buurgemeente ook zo ver is. Dat is op dit moment (en binnen afzienbare tijd) niet te verwachten. Zelfstandig blijven is daarmee voor de gemeenten in de Kop van de Veluwe het uitgangspunt.

Tegelijk hechten gemeenten er waarde aan dat zelfstandigheid wel betekenisvol moet zijn[9]. De gemeenten worden in toenemende mate uitgedaagd en hebben zelf ambities, terwijl de ambtelijke capaciteit (kwaliteit en kwantiteit) beperkt is. Bij echt majeure opgaven (bv. complexe ruimtelijke gebiedsontwikkelingen, ICT-opgaven) moet externe capaciteit / kwaliteit worden ingehuurd. Er zijn geen acute problemen,

[8] Institute for Management Research / Radboud Universiteit. (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking.*
[9] Hattem hanteert deze zinsnede expliciet in het coalitieakkoord.

maar in wisselende mate wel zorgen over het kwaliteitsniveau, de kosten en de kwetsbaarheid. Bij de meeste colleges leeft het besef dat hiervoor niet-vrijblijvende samenwerking in de bedrijfsvoering noodzakelijk is.

Er is vanuit dit besef een netwerk ontstaan van verschillende samenwerkingsverbanden op bedrijfsvoering en beleidsuitvoering die deels overlappen en stapelen; dit wordt het sterkst zichtbaar in Oldebroek, dat de ICT heeft georganiseerd met Hattem en Heerde (H2O), terwijl voor veel andere onderwerpen de samenwerking met Nunspeet en Elburg (NEO) wordt gezocht. De situatie waarin Oldebroek zich bevindt, met ICT-samenwerking in het ene verband en bedrijfsvoeringssamenwerking in het andere verband is op termijn onwenselijk.

De vrijblijvendheid voorbij

De afgelopen jaren is de samenwerking in NEO-verband 'organisch' en 'bottom up' gegroeid. Deze vrijblijvende vorm van samenwerking kent zijn beperkingen en die worden inmiddels duidelijk: het ontbreekt aan bestuurlijke doorzettingsmacht als goede bedoelingen op ambtelijk niveau niet voldoende blijken te zijn. In het licht van de toekomstige uitdagingen voor gemeenten is het belangrijk de NEO-samenwerking niet langer vrijblijvend te organiseren. Wij adviseren om voor beleidsarme bedrijfsvoeringstaken (personeelsbeleid, informatisering en automatisering, financiën, facilitaire zaken en huisvesting) in te zetten op een niet-vrijblijvende bundeling van krachten, mogelijk in de vorm van een gezamenlijk samenwerkingsverband voor de bedrijfsvoering. Daarmee wordt de kwetsbaarheid verkleind en het kwaliteitsniveau tegen aanvaardbare kosten geborgd.

Het gezamenlijk inrichten van de bedrijfsvoering hoeft niet beperkt te blijven tot de NEO-gemeenten. Met name Hattem zoekt ook naar mogelijkheden om de kwetsbaarheden in de bedrijfsvoering op te vangen. Er lijkt zowel bij Hattem als bij Nunspeet, Elburg en Oldebroek draagvlak om de handen rond bedrijfsvoering ineen te slaan. De mate waarin de raden en colleges hierin urgentie beleven wisselt wel: in Elburg en Oldebroek is die beleving groter dan in Nunspeet.

In Heerde is de heersende opvatting bij gemeenteraad, college en ambtelijk management dat de gemeente goed in staat is de taken uit te voeren. Wij denken dat ook Heerde geconfronteerd zal gaan worden met dezelfde uitdagingen als we voor alle gemeenten hebben geschetst. Maar tegelijk hebben wij geen sterke signalen dat de uitvoering van het gemeentelijke takenpakket op dit moment onder druk staat. Bovendien oriënteert Heerde zich nadrukkelijk Noord-Zuid, met een voorkeur voor samenwerking met Hattem en Epe.

Het verschil in urgentiebeleving en oriëntatierichting voor de samenwerking laat zich voelen in de daadkracht waarmee de gemeenten nu tot samenwerking komen. Een concreet voorbeeld hiervan is de verkenning die de vijf Kop van de Veluwe-gemeenten inmiddels gestart zijn naar samenwerking tussen de vijf gemeenten op het gebied van de ICT-infrastructuur. Dit is een goede ontwikkeling. Wij maken ons echter zorgen over de lange doorlooptijd (geheel 2020) die voor het onderzoek voorzien is: de ontwikkeling van ICT-systemen rond bijvoorbeeld het digitaal stelsel omgevingswet staan niet stil en later op elkaar afstemmen van systemen is duur, omdat er in de afzonderlijke gemeenten tussentijds verschillende ontwikkelingskeuzes gemaakt worden die dan later weer afgestemd moeten worden. Het risico is dat kansen voor samenwerking onbenut blijven of worden gesmoord.

Om dit mechanisme te doorbreken, is het nodig dat de afzonderlijke gemeenten zich nu eerst op korte termijn uitspreken over een principekeuze voor niet-vrijblijvende samenwerking op bedrijfsvoeringstaken tussen de Kop van de Veluwe-gemeenten. Dat creëert duidelijkheid welke gemeenten daadwerkelijk willen gaan participeren – en dat is cruciaal voor het onderlinge vertrouwen dat nodig is om zo'n operatie succesvol uit te voeren.

Wanneer niet alle vijf gemeenten willen participeren, is het gewenst de verhouding tussen de wel- en niet-participerende gemeenten te definiëren. Het is gewenst dat gemeenten die de samenwerking willen vormgeven in de lead komen en als partners vorm geven aan de ontwikkeling van de het samenwerkingsverband voor de bedrijfsvoering. Mogelijk kunnen de niet-participerende gemeenten op onderdelen gebruik (blijven) maken van de dienstverlening van de ontwikkelende partners. Daarover moeten dan afspraken worden gemaakt. Als het niet mogelijk is, moet worden bepaald op welke manier en onder welke condities ontvlechting van bestaande samenwerking mogelijk is.

Een belangrijk aspect bij de verandering van bedrijfsvoeringssystemen is het maken van goede afspraken over verevening van kosten en opbrengsten van (des)investeringen tussen de gemeenten. Het komt maar al te vaak voor dat een ongelijke verdeling van financiële consequenties rationele keuzes voor het geheel in de weg staan.

Wij zien voor de provincie ook bij dit onderwerp een faciliterende rol, gericht op het wegnemen van mogelijke (financiële) belemmeringen om de niet-vrijblijvende samenwerking te starten.

Uitvoering van dit advies legt op termijn een grondplaat voor niet-vrijblijvende samenwerking tussen de Kop van de Veluwe gemeenten. In autonomie kunnen gemeenten op deze grondplaat in kleinere verbanden ook andere vormen van samenwerking bouwen, zoals het 'delen' van beleidsmedewerkers.

We raden de betrokken gemeenten aan dit proces voortvarend op te pakken, om te beginnen door voor de zomer een principekeuze te maken over niet-vrijblijvende samenwerking op bedrijfsvoeringstaken.

Adviezen

Onze verkenning maakt duidelijk dat het een adequate aanpak van de opgaven in de Kop van de Veluwe vraagt om gezamenlijke actie van gemeenten en provincie op twee niveaus:

1. Participeer actief in de Regio Zwolle
2. Maak werk van niet-vrijblijvende samenwerking in de bedrijfsvoering

We operationaliseren de adviezen in een aantal gerichte aanbevelingen voor de gemeenten en de provincie:

Participeer actief in de Regio Zwolle

A. **Gemeenten en provincie**, werk gezamenlijk voor de zomer van 2020 een regionale investeringsstrategie uit, in lijn met de agenda van de Regio Zwolle.
B. **Gemeenten**, leg de focus voor de samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en onderwijs/onderzoek volledig bij de Regio Zwolle. Bed de bestaande samenwerking in het kader van de Diamant van Midden-Nederland binnen de regio Zwolle in. Zorg voor een goede borging van waardevolle partners, relaties en initiatieven vanuit de Diamant van Midden-Nederland in het verband van de Regio Zwolle.
C. **Gemeenten Elburg en Nunspeet**, verken de mogelijkheid voor overstap naar de arbeidsmarktregio IJsselvecht.
D. **Provincie**, kies voor een rol als partner van de regio en geef hieraan actief invulling door
   1. laagdrempelig contact tussen de gemeenten en de diverse gedeputeerden en ambtelijke afdelingen
   2. inzet van strategische ambtelijke capaciteit voor de ontwikkeling van de agenda
   3. inzet van lobby of eigen financiële middelen voor realisatie van opgaven en
   4. financieel commitment aan de Regio Zwolle (bv. via een inwonerbijdrage of via financiering van onderdeel van de agenda).
E. **Gemeenten**, zorg dat de bekendheid van de Kop van de Veluwe in het provinciehuis groeit door Statenleden, leden van GS en ambtenaren actief uit te nodigen in het gebied.

Maak werk van niet-vrijblijvende samenwerking in de bedrijfsvoering

F. **Gemeenten**, maak in het eerste halfjaar van 2020 een principekeuze voor niet-vrijblijvende samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering in de Kop van de Veluwe. Herijk vervolgens de samenwerkingsinitiatieven in deze lijn. Pak door.
G. **Provincie**, neem in dit onderwerp een faciliterende rol op, gericht op het wegnemen van (financiële) belemmeringen om de samenwerking tot een succes te maken.

Wenkend perspectief voor beide onderwerpen is dat 2020 het jaar wordt van keuzes maken en actie in gang zetten. In 2021 kunnen betekenisvolle stappen worden gezet om de samenwerking te realiseren. In 2022 verantwoorden de colleges zich hierover tijdens de gemeenteraadsverkiezingen; griffies besteden aandacht aan de regionale samenwerking bij de introductie van nieuwe raadsleden.

Wij bevelen tenslotte aan deze adviezen te bespreken met provinciale staten en de gemeenteraden in een regionale conferentie.

verkenners KOP VAN DE VELUWE

Bijlagen

1. **Achtergrondinformatie over gemeenten en de opgaven in de regio** **16**
2. **Doel en werkwijze Verkenners** **18**
3. **Geraadpleegde bronnen en geïnterviewde personen** **21**

Bijlage 1: Achtergrondinformatie over gemeenten en de opgaven in de regio

In onderstaande tabel zijn enkele gegevens verzameld over de verschillende gemeenten van de Kop van de Veluwe:

	Elburg	Hattem	Heerde	Nunspeet	Oldebroek
Oppervlakte	65,91 km²	24,16 km²	80,42 km²	129,53 km²	98,84 km²
Kernen	Elburg, 't Harde, Doornspijk, Hoge Enk en Oostendorp	Hattem	Heerde, Wapenveld, Veessen, Vorchten en Hoorn	Nunspeet, Elspeet, Hulshorst en Vierhouten	Oldebroek, Wezep, Hattemerbroek, 't Loo, Noordeinde en Oosterwolde
Aantal inwoners (1-1-2019)	23.086	12.173	18.546	27.481	23.598
% 0-20-jarigen	24,2%	21,0%	20,6%	24,1%	23,4%
% 65-plussers	20,6%	25,0%	24,1%	20,8%	20,5%
Aantal fracties gemeenteraad	8	5	6	7	6
Aantal wethouders	4	3	3	5	3
Solvabiliteit (2019)	60%	22%	27%	67%	41%
Visie op samenwerking	*Strategische visie op samen-werking*, najaar, 2019	*Toekomst Hattem*, december 2015, herijkt 2019	*Visiedocument samenwerking*, december 2015	*Zelfstandig Nunspeet, verbonden in de regio*, oktober 2019	-
Maatschappelijke oriëntatie (DUS)	Zwolle	Zwolle	Apeldoorn en Zwolle	Harderwijk en Zwolle	Zwolle
Strategische samenwerking	Regio Zwolle	Regio Zwolle	Cleantechregio Regio Zwolle	Regio Zwolle	Regio Zwolle
Beleidsmatige samenwerking	Noord-Veluwe, NEO	Noord-Veluwe (fysiek) Midden-IJssel (sociaal)	Midden-IJssel	Noord-Veluwe, NEO	Noord-Veluwe, NEO
Operationele samenwerking	NEO	H2O	H2O, Epe	NEO	H2O, NEO

(vervolg) Bijlage 1: Achtergrondinformatie over gemeenten en de opgaven in de regio

Regionale opgaven:

- Economie: human capital (onderwijs-arbeidsmarkt), bedrijventerreinen, innovatie en werkgelegenheid – regionale oriëntatie op Zwolle / Cleantech (voor Heerde)

- Leefbaarheid: woningbouwopgave, discussie over toekomst Lelystad Airport (lusten vs lasten), stikstofproblematiek, natuurbehoud en -versterking – regionale oriëntatie op de Veluwe en qua woningbouw op Zwolle

- Sociaal domein: transformatie en kostenbeheersing jeugdzorg – lokale en regionale oriëntatie – aandacht voor door taskforce VNG gesignaleerde stapeling van samenwerkingen

- Duurzaamheid / Regionale Energiestrategie: oriëntatie op RES-regio's – en op lokale participatie-initiatieven, aandacht vereist voor bovenregionale afstemming vanwege beperkingen Veluwe

- Recreatie en toerisme: oriëntatie op de Veluwe, aandacht voor Hanzesteden en waterrecreatie op de randmeren.

- Mobiliteit: doorstroming A28 (bovenregionale oriëntatie) en onderliggend (fiets)wegennet

- Betrouwbare en betrokken overheid / inwonersparticipatie

Uitdagingen in de bedrijfsvoering:

- Personeel: arbeidsmarktvraagstukken en personele kwetsbaarheid

- ICT: kwaliteit, kosten, kwetsbaarheid voor automatisering; digitalisering dienstverlening, belang informatiebeheer en informatiegestuurd werken ("gemeenten gaan banken achterna"), invoering digitaal stelsel omgevingswet

- Financiën: de uitdaging van de sturing in het sociaal domein

- Samenwerking in NEO en H2O-verband

Bijlage 2: Doel en werkwijze Verkenners Kop van de Veluwe

Verkenners

Het college van Gedeputeerde Staten heeft Ella Schadd en Michiel Herweijer gevraagd om de verkenning uit te voeren. Marcel Benard (Lysias Advies) is gevraagd de beide verkenners te ondersteunen.

Ella Schadd - de Boer is opgeleid als jurist en werkte als advocaat en procureur. Sinds 1998 bekleedde zij bestuurlijke functies in het lokaal bestuur. Ze was wethouder in Rheden (1998-2005) en (waarnemend) burgemeester in Boarnsterhim (2005-2009), Vlieland (2009-2010; 2013-2015), Doesburg (2010-2011), Rijnwaarden (2015-2017) en Zevenaar (2018).

Michiel Herweijer is bestuurskundige. Sinds 2011 is hij als hoogleraar verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde van de Radboud Universiteit Nijmegen. Sinds 2018 is hij als docent publiek management verbonden aan University Campus Fryslân te Leeuwarden. Daarvoor was hij onder meer directeur-secretaris van de Noordelijke Rekenkamer (2011-2018) en docent en hoogleraar Bestuurskunde en Bestuursrecht aan de Rechtenfaculteit te Groningen (1989-2011).

De beide Verkenners zijn bij hun werkzaamheden vanuit Lysias Advies ondersteund door Marcel Benard. Hij is opgeleid als bestuurskundige en is directeur van Lysias. Hij adviseert decentrale overheden regelmatig over vraagstukken op het gebied van regionale samenwerking en ondersteunde onder meer Geert Jansen bij diens advisering in de regio Noord-Veluwe.

Opdracht

De opdracht aan de Verkenners is als volgt geformuleerd:
Maak een toekomstverkenning voor een breed gebied op de kop van de Veluwe en kijk daarbij naar:

- Welke (boven)regionale ontwikkelingen en (toekomstige) opgaven zijn er (voor gemeenten en provincie): vanuit regionale agenda's (SNV, Regio Zwolle en CleanTech Regio), provinciale agenda's (Gelderland en Overijssel); trends en tendensen, kansen en bedreigingen, Daily Urban System (DUS)-regio's.

- Breng het speelveld in kaart (samenwerkingen, bestuurlijke relaties, urgentiebesef)

- Breng in beeld wat nodig is bij de vijf gemeenten en de provincie om de opgaven adequaat uit te voeren.

De verkenning betreft een analyse en een advies. Met dit advies wordt tevens aangegeven welke vervolgstap er op dit moment nodig is.

(vervolg) Bijlage 2: Doel en werkwijze Verkenners Kop van de Veluwe

Uitgangspunten

De Verkenners hanteerden bij de uitvoering van de verkenning de volgende uitgangspunten:

- Onafhankelijkheid: de Verkenners stellen zich onafhankelijk op ten opzichte van de opdrachtgever en zullen een zelfstandige analyse maken van de vragen in de opdracht.

- Opgaven voorop: de opgaven waarvoor gemeenten zich gesteld zien in de maatschappij vormen het vertrekpunt voor de Verkenners. Daarbij ligt de focus op die opgaven die een regionale samenwerkingscomponent kennen. Dat betekent dat de Verkenners aansluiten bij de door de besturen van de betreffende gemeenten vastgestelde doelen voor regionale samenwerkingsverbanden – zowel die in collegeakkoorden als die in door gemeenten bekrachtigde regionale agenda's. De Verkenners richten zich op de vraag wat het van gemeenten vraagt om deze regionale maatschappelijke opgaven op een goede manier aan te pakken.

- Draagvlak: de Verkenners zijn ervan overtuigd dat het van belang is een advies te geven dat op een zo groot mogelijk draagvlak bij alle betrokken partijen kan rekenen. Dat betekent dat de Verkenners hun werk doen in nauwe verbinding met de betrokken gemeenteraden en de colleges van B&W en GS.

- Tempo: het voortraject voor de verkenning is gedegen geweest en heeft daarmee de nodige tijd gevraagd. Nu de verkenning start, is het van belang de voortgang in het proces te bewaken. De Verkenners streven ernaar hun advies in december 2019 af te ronden.

Werkwijze

De Verkenners zijn in de zomer van 2019 met hun werkzaamheden gestart. Tussen september en december 2019 zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

Startgesprek opdrachtgever

De Verkenners bespreken met een delegatie van het college van GS de (verwachtingen van) de opdracht.

Deskresearch

Ter voorbereiding op de analyse en de gespreksronde van de Verkenners heeft het secretariaat van de Verkenners een analyse van relevante documenten gemaakt. Een overzicht is opgenomen in bijlage 3.

(vervolg) Bijlage 2: Doel en werkwijze Verkenners Kop van de Veluwe

Voorbereiden gespreksronde

Ter voorbereiding op de gespreksronde hebben de Verkenners een gespreksleidraad vastgesteld en een aantal gerichte vragen gesteld aan de gemeentesecretarissen over de mate waarin de gemeentelijke organisatie omgaat met de diversiteit aan regionale samenwerkingsverbanden en opgaven (inzet capaciteit, zowel kwantitatief als kwalitatief). De Verkenners hebben de gemeentesecretarissen gevraagd hierop een beknopte zelfanalyse te maken.

Gesprek griffiers

Om een zo goed mogelijke aansluiting met de gemeenteraden te organiseren, hebben de Verkenners bij de start een gesprek met de griffiers van de vijf betrokken gemeenten gepland. In dit gesprek verkennen we op welke manier de betrokkenheid van gemeenteraden bij de verkenning vorm kan krijgen.

Gespreksronde

De Verkenners voerden gedurende de maanden september, oktober en november een aantal gesprekken:

- Groepsgesprek met gemeentesecretarissen over actuele stand van zaken participatie gemeenten in diverse regionale verbanden;
- Individueel gesprek met de colleges van B&W van Hattem, Heerde, Elburg, Nunspeet en Oldebroek;
- Gesprek met de individuele raden. De manier waarop een afspiegeling van de gemeenteraad is gevormd, is overgelaten aan de gemeenteraden. In Elburg, Nunspeet en Oldebroek spraken de Verkenners met vertegenwoordigers van fracties, in Hattem en Heerde was (vrijwel) de hele gemeenteraad aanwezig bij het gesprek.
- Individuele gesprekken met vertegenwoordigers van regionale samenwerkingsverbanden (Regio Zwolle, Cleantechregio, Noord-Veluwe) en buurgemeente Epe (*ambtelijk*).

Een volledig overzicht van geraadpleegde documenten en geïnterviewden is opgenomen in bijlage 3.

Opstellen rapportage

In december en januari stelden de Verkenners hun eindrapport op.

Bijlage 3: Geraadpleegde bronnen en geïnterviewde personen

Literatuur:

- T. Cordeweners. *Dwars door Nederland: ruimtelijke verschillen in beeld – een verkenning.*
- Institute for Management Research / Radboud Universiteit. (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking.*
- M. Hegener. (2019). *Ons wilde oosten 2.0: de toekomst van de Veluwe.* Uitgeverij Stuifzand.
- P.J. Klok, S.A.H. Denters, M.J.G.J.A. Boogers en M. Sanders. (2018). *Intermunicipal Cooperation in the Netherlands: The Costs and the Effectiveness of Polycentric Regional Governance.* In: Public Administration Review, Vol. 78, Iss. 4, pp. 527–536.
- Regionale ontwikkeling: opgave gericht samenwerken, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 73, nr.4, december 2019.

Beleidsdocumenten:

- Collegeakkoorden van de gemeenten Elburg, Epe, Hattem, Heerde, Nunspeet en Oldebroek en de provincie Gelderland.
- Cleantechregio. (2019). *Strategische agenda 2019-2023.*
- G. Jansen. (2017). **De kunst van het verbinden.**
- Provincie Gelderland. (2018). *Sterk bestuur voor de opgaven van morgen: Een tussenbalans en vooruitblik op het programma Sterk Bestuur.*
- Uitvoeringsplan SNV (2017)
- Regio Zwolle. (2019). *Zwolle stapt over eigen grenzen.*
- VeluweAlliantie. (2017). *Veluwe agenda.*

Websites:

- www.waarstaatjegemeente.nl
- www.regioatlas.nl
- www.cbs.nl
- www.dediamantvanmiddennederland.nl
- www.veluweop1.nl
- www.geldersefinancien.nl/homeftgelderland.aspx
- Websites gemeenten

(vervolg) Bijlage 3: Geraadpleegde bronnen en geïnterviewde personen

Interviews:

- Gedeputeerde Jan Markink (12 september 2019)
- Griffiers gemeenten Elburg, Hattem, Heerde, Nunspeet en Oldebroek (19 september)
- Gemeentesecretarissen Elburg, Hattem, Heerde, Nunspeet en Oldebroek (23 september)
- Commissaris van de Koning John Berends (4 oktober)
- College van B&W Heerde (9 oktober)
- College van B&W Hattem (29 oktober)
- College van B&W Oldebroek (30 oktober)
- College van B&W Nunspeet (5 november)
- College van B&W Elburg (5 november)
- Fractievoorzitters Oldebroek (11 november)
- Gemeentesecretaris Epe, Carla Kats (13 november)
- Gemeentesecretarissen Elburg, Hattem, Heerde, Nunspeet en Oldebroek (14 november)
- Raadscommissie Algemeen Bestuur Nunspeet (20 november)
- Regio Zwolle, voorzitter Peter Snijders en secretaris Cees Praamstra (21 november)
- Cleantechregio, voorzitter Jeroen Joon en secretaris Ineke Lijnema (21 november)
- Gemeenteraad Hattem (25 november)
- Vertegenwoordigers raadsfracties Elburg (27 november)
- Gemeenteraad Heerde (27 november)
- Samenwerking Noord-Veluwe, voorzitter Harm-Jan van Schaik en coördinerend gemeentesecretaris Jan Peter Wassens (28 november)
- Secretaris-directeur Gelderland Pieter Hilhorst (19 december)
- Gedeputeerde Jan Markink (19 december)